В62
318

Ал. Колычевъ.

Города как самоуправляющіяся земскія единицы.

ВОЛОГДА.
Типографія А. В. Гудкова-Бѣлякова.
1908.

В62 318

Спб
Ц 24/1 12.

ГОРОДА

КАКЪ САМОУПРАВЛЯЮЩІЯСЯ

ЗЕМСКІЯ ЕДИНИЦЫ.

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

722914 VV

ГОРОДА

какъ самоуправляющіяся земскія единицы.

Реформа мѣстнаго самоуправленія должна выдвинуть на очередь давно поднятый жизнью вопросъ о выдѣленіи болѣе значительныхъ городовъ изъ уѣздныхъ земствъ, т. е. о предоставленіи общественнымъ управленіямъ такихъ городовъ правъ и обязанностей земскихъ управъ и собраній. Это вопросъ старый, много разъ возбуждавшійся городами, чрезвычайно важный для городского населенія и все какъ-то, несмотря на свою жгучесть, остающійся въ одномъ и томъ же положеніи. Правда, рѣшенію его не мало препятствовала полная неразработанность въ литературѣ, какъ и городскихъ ходатайствахъ. Но главнѣйшимъ тормазомъ здѣсь являлась, какъ увидимъ, заинтересованность господствующаго въ земствѣ землевладѣльческаго класса въ томъ, чтобы города находились въ подчиненномъ къ земству положеніи. И со стороны журналистики, очень мало интересовавшейся, впрочемъ, взаимными отношеніями городовъ и земствъ, чаще встрѣчалось къ данному вопросу такое отношеніе, какъ будто города стремились обособиться по обстоятельствамъ чисто эгоистическимъ: дабы освободить себя отъ платежа земскихъ сборовъ.

Въ послѣднее время общественная мысль начинаетъ, однако-жъ, склоняться къ удовлетворенію справедливыхъ и естественныхъ стремленій городовъ. Это можно видѣть изъ предположеній внѣпартійной московской комиссіи по реформѣ мѣстнаго самоуправленія, признавшей желательнымъ выдѣлить изъ земствъ всѣ города, имѣющія населенія не менѣе 25000 чел.*)

Склоняется къ удовлетворенію стремленій городовъ и правительственная власть: по слухамъ, новый проектъ мѣстнаго самоуправленія выдѣляетъ въ самостоятельныя земскія единицы города, имѣющія населенія не менѣе 75 тыс. человѣкъ.

Очевидно, городамъ, претендующимъ на самостоятельное отъ земствъ существованіе, надлежитъ заблаговременно, съ должной обстоятельностью и настойчивостью, приступить къ отстаиванію своей неотложнѣйшей и радикальнѣйшей потребности.

---

*) „Самоуправленіе“, 1907 г. № 8.

I.

Исторія даннаго вопроса несложна, но во многомъ поучительна.

Въ комиссіи, разсматривавшей проектъ Гор. Пол. 1870 г., московскій городской голова князь Черкасскій заявилъ о необходимости выдѣлить всѣ губернскіе города изъ уѣздныхъ земствъ, а столицамъ кромѣ того предоставить права земствъ губернскихъ. Свое мнѣніе князь подкрѣпилъ какъ соображеніями принципіальнаго свойства, такъ и фактическими данными, относящимися къ Москвѣ и Тулѣ. Иначе города—утверждалъ князь Черкасскій—„будутъ осуждены терпѣть постоянный недостатокъ въ средствахъ для удовлетворенія своихъ потребностей и надолгое время оставаться въ настоящемъ положеніи неустройства". Предсказанія князя, какъ извѣстно, подтвердились самымъ блистательнымъ образомъ... Мнѣніе его поддержано было и другими представителями городовъ въ комиссіи, а также частью членовъ—бюрократовъ, почему комиссія и согласилась съ приведенными доводами. Не желая, однако, затягивать введеніе городской реформы, что оказалось бы неизбѣжно, комиссія постановила ходатайствовать о представленіи министру внутреннихъ дѣлъ войти въ подробное обсужденіе возбужденнаго вопроса и въ дальнѣйшемъ поступить по установленному порядку. Государственный Совѣтъ мнѣніемъ положилъ: „предоставить Министру Внутреннихъ Дѣлъ войти съ надлежащими представленіями въ Государственный Совѣтъ о лучшемъ, по ближайшемъ соображеніи, устройствѣ городовъ, не исключая и столицъ, къ учрежденіямъ земскимъ", на что 16 іюня 1870 г., одновременно съ утвержденіемъ Городового Положенія, и послѣдовало Высочайшее повелѣніе.*) Въ силу этого, министромъ образованы были въ губернскихъ городахъ, подъ предсѣдательствомъ губернаторовъ, особыя комиссіи изъ земскихъ и городскихъ гласныхъ для разработки вопроса о выдѣленіи губернскихъ городовъ изъ земствъ. Намъ неизвѣстно, какъ высказалась каждая отдѣльная комиссія; многія изъ нихъ дали отвѣты положительные, другія комиссіи настойчиво не созывались губернаторами.**) Тѣмъ не менѣе дѣло впередъ не подвинулось ни въ 70, ни въ 80 годахъ, и земское и городовое положеніе 1890 и 92 гг. оставили въ данной области все по старому. Высочайшее повѣленіе подверглось игнорированію...

---

*) Матеріалы, относ. до новаго устр. городовъ Имп., т. III стр. 361 и сл.

**) Напр. въ Ярославлѣ комиссія созвана была лишь въ 1875 г., а въ Харьковѣ и еще позднѣе.

Это не могло, конечно, успокаивать наши муниципалитеты, и они время отъ времени возобновляли свою старую пѣсню о выдѣленіи изъ земствъ. Увы! министерство не слышало ихъ и упорно молчало. Лишь въ 1894 году, т. е. вскорѣ послѣ введенія новаго городового положенія, оно удосужилось отвѣтить нижегородской думѣ, что „такъ какъ вопросъ этотъ, имѣющій общее значеніе, другими городами до сего времени не возбуждался, то изъ этого можно заключить, что необходимости въ разрѣшеніи его въ желательномъ для думы смыслѣ не представляется".

Послѣ такой неостроумной министерской отписки ходатайства городовъ опять посыпались какъ изъ рога изобилія, заставивъ министерскихъ чиновниковъ снова взяться за перо. Министерство разослало въ 1897 г. губернаторамъ циркуляръ, предлагавшій внести на обсужденіе городскихъ думъ вопросъ о выдѣленіи городовъ изъ земствъ и соображенія ихъ представить ему. Городскія думы ожили: собирались, писали, просили, но... возу все не было ходу. Въ „перепискѣ" и „соображеніяхъ" миновало еще одно десятилѣтіе, и вотъ теперь, наканунѣ 40-лѣтняго юбилея реформированнаго городскаго управленія, необычайно важный для горожанъ вопросъ вновь стоитъ на очереди.

Много жаркихъ споровъ вызоветъ онъ и въ совѣщаніи при главномъ управленіи по дѣламъ мѣстнаго хозяйства во время разсмотрѣнія проектовъ мѣстнаго самоуправленія, и въ Государств. Думѣ, и въ Госуд. Совѣтѣ. А потому представляется крайне необходимымъ объективно разобраться въ томъ, одни ли „эгоистическія домогательства" отдѣлаться отъ земскихъ налоговъ руководятъ городами, или зависимость ихъ отъ земствъ дѣйствительно ставитъ серьезные тормазы развитію городскаго общественнаго хозяйства. Дабы полнѣе разсмотрѣть вопросъ, мы попытаемся также намѣтить, при наличности какихъ условій города могутъ быть обособлены отъ земствъ.

Чтобы приступить къ поставленной задачѣ, надо прежде условиться, въ чемъ мы видимъ существо мѣстнаго самоуправленія и какое мѣсто мы отводимъ ему въ общемъ механизмѣ государственнаго управленія.

Существуютъ, какъ извѣстно, двѣ теоріи мѣстнаго самоуправленія: общественная и государственная. Мы раздѣляемъ послѣднюю, которая съ изданіемъ городового положенія 1892 г. и положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г. въ нашемъ законодательствѣ превалируетъ надъ первой. Строгій сторонникъ государственной теоріи профессоръ Коркуновъ*) такъ опредѣля-

*) Н. Коркуновъ. „Русское Госуд. Право", т. II стр. 358.

етъ сущность ея: „Субъектами самоуправленія мѣстныя общенія являются лишь настолько, насколько государство возлагаетъ на нихъ осуществленіе своихъ функцій, функцій государственнаго управленія. Мѣстныя общенія осуществляютъ функціи власти не по собственному самостоятельному праву, а лишь по уполномочію государства".

Обязанности, возложенныя дѣйствующими въ настоящее время узаконеніями на органы земскаго и городскаго самоуправленія и сопряженныя съ ними права по завѣдыванію различными отраслями мѣстнаго хозяйства, отправленію повинностей и самообложенію—весьма неодинаковы. Города за исключеніемъ столицъ, Одессы и Кронштадта, находятся въ подчиненномъ положеніи по отношенію къ уѣздному и губернскому земству, что, собственно, и ведетъ къ ненормальнымъ послѣдствіямъ и побуждаетъ ихъ стремиться къ обособленію отъ земствъ. Широко пользуясь предостлвленнымъ имъ правомъ обложенія городовъ, земства, помимо немногочисленныхъ обязательныхъ повинностей, не несутъ, однако, для удовлетворенія городскихъ, сравнительно громадныхъ нуждъ, никакихъ расходовъ. Въ результатѣ оказывается, что большіе города уплачиваютъ значительный земскій сборъ, а соотвѣтствующаго возмѣщенія не получаютъ. Небольшіе города, конечно, наоборотъ: получаютъ отъ земства больше, чѣмъ платятъ ему. Сказаннымъ отчасти опредѣляется сущность стремленій городовъ: желая обособиться и избавиться отъ земскихъ налоговъ, города принимаютъ на себя тѣ обязательства передъ государствомъ, какія несетъ теперь за нихъ земство. Но какъ какъ это связано было бы съ увеличеніемъ обязательныхъ повинностей городскаго населенія, то естественно, что муниципалитеты желаютъ воспользоваться тѣмъ правомъ самообложенія, какое предоставлено теперь земству*).

На обязанности земства въ городской чертѣ лежитъ, во первыхъ, содержаніе улицъ и дорогъ, которыми пролегаютъ почтовые тракты**), и дорожныхъ на немъ сооруженій, а во-вто-

---

*) Харьковская Городская Управа пишетъ въ своемъ докладѣ: „какая же надобность включать въ земское хозяйство уѣздный городъ, когда уѣздъ для того города ничего не дѣлаетъ? Гдѣ логичныя и справедливыя основанія къ тому, чтобы городъ несъ извѣстную дань въ пользу уѣзда и дань именно на тѣ статьи расходовъ, которыя онъ выполняетъ самъ за свои средства, такъ сказать тратитъ на одно и то же дѣло двойныя суммы".

**) Сенатомъ разъясненіемъ эта обязанность земствъ въ отношеніи городовъ значительно облегчена и даже можно сказать сведена на нѣтъ. Дѣло вотъ въ чемъ. Въ болѣе значительныхъ городахъ мы видимъ обыкновенно мостовыя, земство же обязано содержать улицы города, коими проходятъ земскіе тракты, въ томъ состояніи, въ какомъ находится весь данный трактъ. Такъ какъ почтовые тракты у насъ бываютъ большею частью грунтовыя, а городскія улицы—мощеныя, то фактически земство и освобождается отъ дорожной повинности въ городахъ. Незамощенными остаются лишь улицы гдѣ нибудь на выѣздѣ, на небольшомъ протяженіи, на которыя или не обращается вниманія вовсе, или тратится чрезвычайно мало.

рыхъ—содержаніе и устройство домовъ для арестуемыхъ по приговорамъ городскихъ судей и земскихъ начальниковъ. Для нѣкоторыхъ отдѣльныихъ мѣстностей установлены обязательные для земствъ расходы на нужды городовъ и кромѣ сказанныхъ, какъ напр. по Тамбовской губерніи на городскія больницы и т. п. Въ остальномъ обязанности (но не права) земскаго и городскаго управленія, каждаго въ своей территоріи, почти тожественны. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ у городовъ онѣ даже шире чѣмъ у земства. Напр., съ 1901 г. земство освобождено отъ выдачи квартирныхъ денегъ чинамъ полиціи, на городахъ же повинность эта сохранилась, при томъ въ послѣдніе годы она достигла весьма значительныхъ размѣровъ: въ нѣкоторыхъ городахъ 20% всей расходной смѣты. По мѣрѣ введенія института земскихъ начальниковъ земство освобождалось, далѣе, отъ расходовъ на мировую юстицію. Хотя расходовавшіяся на содержаніе мировыхъ учрежденій суммы взимаются и зачисляются въ земскій дорожный капиталъ, но города отъ этого выигрываютъ очень мало. Протяженіе почтовыхъ трактовъ въ предѣлахъ городовъ измѣряется въ нѣсколько верстъ, суммы же, подающія съ недвижимостей большихъ городовъ на образованіе дорожнаго капитала, достигаютъ $^1/_3$ и даже $^1/_2$ годовыхъ поступленій на этотъ предметъ*). Далѣе, содержаніе присутствій по воинской повинности и квартирные деньги судебнымъ слѣдователямъ прежде также относились на счетъ земства, а теперь они приняты на счетъ казны. Тяжелой обузой на городахъ лежитъ квартирная воинская повинность. которой земства почти вовсе не знаютъ. До 1903 г. борьба съ чумой и сибирской язвой относилась къ обязанности земскихъ учрежденій, но знаменитыми ветеринарными правилами въ равной степени возложена на города и земства, каждое въ предѣлахъ своей территоріи, при денежномъ содѣйствіи казны.

Такимъ образомъ обязанности земства по участію въ расходахъ на государственныя потребности въ послѣднее десятилѣтіе значительно сократилось, тогда какъ у городовъ, наоборотъ, увеличилось, особенно по квартирной воинской повинности и полиціи. Функціи городскаго и земскаго самоуправленія нынѣ тожественны въ области медицины, образованія, санитаріи, общественнаго призрѣнія, продовольственной, обезпеченія запасныхъ нижнихъ чиновъ, въ устройствѣ торжковъ, ярмарокъ

*) Напр., изъ отчета Вологодской Уѣздной Земской Управы за 1906 г. видно: ассигновано на устройство дорожнаго полотна и содержаніе дорожныхъ сооруженій изъ дорожнаго капитала 10 тыс. и изъ средствъ уѣзднаго земства 13 тыс. р. Израсходовано на содержаніе мостовъ въ Вологдѣ 39 р. 25 к. и только. Между тѣмъ на составленіе дорожнаго капитала съ Вологды пришлось 3600 р. и по уѣздной раскладкѣ въ счетъ 23 тыс. р. губерн. земскаго сбора на Вологду упало до 3400 р., а всего 7000 р. на однѣ дороги въ годъ.

и проч. На земствѣ въ предѣлахъ городовъ осталось лишь завѣдываніе домами для арестуемыхъ по приговорамъ мировыхъ и городскихъ судей и земскихъ начальниковъ да почтовыми трактами,—двѣ повинности, которыми съ успѣхомъ могло бы вѣдать городское управленіе и одною изъ которыхъ (дорогами) фактически оно и завѣдуетъ.

Къ сожалѣнію, обязанность земствъ вѣдать нѣкоторые, какъ видите, очень немногіе дѣла въ предѣлахъ городскихъ поселеній создаетъ для земствъ весьма важное преимущество—право облагать сборомъ въ свою пользу всѣ городскія недвижимости, и облагать не соразмѣрно сдѣланнымъ на городъ затратамъ, а на общемъ основаніи, по раскладкѣ. На объемѣ правъ земствъ и городскаго управленія по обложенію городскихъ недвижимостей мы остановимся ниже, теперь же приведемъ нѣсколько фактическихъ данныхъ, которыя весьма краснорѣчиво иллюстрируютъ ненормальность создавшагося положенія. (Свѣдѣнія взяты изъ имѣющихся въ моемъ распоряженіи ходатайствъ городовъ о выдѣленіи ихъ изъ земствъ).

Изъ „записки о выдѣленіи г. Саратова въ особую земскую единицу“ усматривается слѣдующее:

Годы:	1900	1901	1902	1903
	въ тысячахъ рублей:			
Земскій сборъ съ имуществъ г. Саратова, съ патентов. и промышл. заведеній.	51,8	74,1	75,1	105,9
Расходы земства на городъ (воин. прис., амбулаторія, арестный домъ).	5,2	4,5	4,3	3,8

При этомъ слѣдуетъ отмѣтить, что часть расходовъ по содержанію арестнаго дома покрывается изъ спеціальнаго (штрафнаго) капитала.

Изъ доклада ярославскаго городского головы мѣстной думѣ видно, что ярославское уѣздное земство больше чѣмъ на половину живетъ на счетъ города, а именно: земскаго сбора съ городскихъ имуществъ по раскладкѣ 1906 г. ожидалось 143 тыс. р., тогда какъ съ земель лишь 48283 р. и съ промышленныхъ заведеній уѣзда 66041 р. Первая сумма составляла 55,3% всѣхъ окладныхъ сборовъ, вторая 19 и третья 25,7%. Съ имуществъ Нижняго Новгорода взималось земскаго сбора въ 1897 г. 50 тыс. р., а со всѣхъ прочихъ лишь $24^1/_2$ тыс. р., въ 1905 г. съ первыхъ 114 тыс. р., со вторыхъ 45 тыс. р., т. е. въ $2^1/_2$ раза меньше. Въ такомъ же положеніи находятся и многіе другіе города, и чѣмъ они значительнѣе, тѣмъ роль ихъ въ земскихъ бюджетахъ выше. Но и средней величины города служатъ однимъ изъ

главныхъ источниковъ доходовъ мѣстныхъ земствъ. Такъ Вологда уплачивала земскаго сбора въ 1899 г. 23351 р. или 23% окладныхъ земскихъ доходовъ, въ 1906 г. 52 тыс. р., или 24,3%, а въ 1907 г. уже 60 тыс. р. Рыбинскъ при городскомъ бюджетѣ въ 332 тыс. р. долженъ уплатить земству (1907 г.) свыше 73 тыс. р., Псковъ при 160-ти тыс. бюджетѣ—37 тыс. р. и т. д.*)

Удовлетвореніе земствомъ земскихъ повинностей въ предѣлахъ города и расходы на городскія нужды, какъ и указываютъ городскія управленія, далеко не достигаютъ сказанныхъ суммъ. Такъ, по подсчетамъ вологодской управы, земство возвращаетъ вмѣсто взимаемыхъ (1907 г.) 60½ тыс. р. около 20 тыс.; Ярославль при бюджетѣ уѣзднаго земства въ 321 тыс. р. само собой не могъ получить обратно 143 тыс.; въ обстоятельномъ докладѣ особой комиссіи, избранной нижегородской думой для разработки вопрсса объ отдѣленіи города отъ уѣзднаго земства (1897 г.) значится, что на удовлетвореніе потребностей города земствомъ тратится всего 5—6 тыс. р. вмѣсто получаемых 122 тыс. р. Харьковская городская дума насчитала (1897 г.) всего 2½ тыс. р. вмѣсто платимыхъ 70 тыс. р.

Для характеристики бытовыхъ отношеній городовъ и земствъ позволю себѣ привести двѣвыписки изъ ходатайствъ Черниговской и Саратовской городскихъ думъ. Первая говоритъ: „Пользуясь хорошо сложившимися отношеніями къ уѣздному земству, городское общественное управленія пробовало установить modus vivendi на другой почвѣ, которая могла бы до нѣкоторой степени примирить горожанъ съ земскимъ обложеніемъ, а именно городское управленіе стало возбуждать передъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ ходатайства о пособіяхъ: изъ дорожнаго капитала на мощеніе городскихъ улицъ, служащихъ подъѣздомъ къ рынку или къ пристани, о пособіи на содержаніе торговой школы, сиротскаго суда, объ увеличеніи пособія на содержаніе лечебницы, ремесленнаго училища, объ открытіи на окраинѣ земской школы для обывателей, живущихъ за чертой города, хотя пользующихся городскими школами Словомъ, городское общественное управленіе стремилось привлечь уѣздное земство хотя бы къ незначительному участію въ расходахъ по содержанію тѣхъ городскихъ заведеній и установленій, которыми пользуются земскіе обыватели. Но эти ходатайства сначала было встрѣтли и въ уѣздномъ земствѣ благосклонный пріемъ, но когда тамъ было замѣчено, что они становятся систематическими, то ихъ стали отклонять... А потомъ уѣздное земство отказалось

*) Болѣе подробныя свѣдѣнія см. въ приложеніи.

даже открыть земскую школу для своихъ же подгородныхъ обывателей".

Саратовская городская управа пишетъ: „уѣздное земское обложеніе, оправдываемое съ точки зрѣнія интересовъ сельскихъ нуждъ, не можетъ быть оправдано съ точки зрѣнія нуждъ горожанъ. Саратову предстоятъ собственные расходы, на покрытіе которыхъ въ настоящее время не достаетъ источниковъ. Уплачивая субсидію*) земству, городъ принужденъ отказаться отъ удовлетворенія своихъ нуждъ. Внѣшнее благоустройство города находится въ самомъ неудовлетворительномъ состояніи. Почти половина города не замощена; освѣщеніе города находится въ плачевномъ состояніи; городской водопроводъ не можетъ давать необходимаго количества воды при нормальной скорости фильтраціи и указанныхъ проектомъ водопровода напоровъ. Воды недостаточно лѣтомъ во время пожаровъ и для полива улицъ, необходимаго при саратовскомъ зноѣ, пыли и постоянныхъ вѣтрахъ. Ассенизація поставлена неудовлетворительно. Народное образованіе... не находится на высотѣ положенія. Медицина и санитарія въ городѣ страдаютъ также недостатками". Словомъ, масса „дыръ", заткнуть которыя, при всей необходимости, никакъ нельзя при наличныхъ средствахъ.

Исходя изъ того обстоятельства, что взимаемый съ городовъ земскій сборъ почти всецѣло употребляется на нужды уѣздовъ, Харьковъ, Воронежъ, Новгородъ, Саратовъ, Вологда, Псковъ, Нижній, Тула, Симбирскъ и многіе другіе города въ разное время возбуждали многочисленныя, но безплодныя ходатайства о выдѣленіи ихъ изъ земствъ. Особенно къ этому подталкивало безостановочное и въ нѣкоторыхъ случаяхъ замѣчательно быстрое возрастаніе земскаго обложенія. Напр., Нижній Новгородъ въ 1867 г. долженъ былъ уплатить земскаго сбора 4405р., а въ 1907 г. уже 165 тыс., т. е. въ 40 лѣтъ въ $37^1/_2$ разъ больше; Ярославль съ 17 тыс. въ 1875 г. 143 тыс. въ 1906 г., т. е. за 32 года въ 9 разъ больше. Сборъ же съ *имуществъ уѣзда* увеличился за сказанное время въ нижегородскомъ земствѣ съ 4085 р. до 45 тыс. р., т. е. въ $10^1/_2$ разъ, а въ ярославскомъ (съ земель) съ 14 до 48 тыс. р., т. е. въ $3^1/_2$ раза. Харьковъ въ 1881 г. уплачивалъ земству (губ. и уѣзд.) 53 тыс. р., уѣздъ же 55,6 тыс. р., въ 1895—97 г. городъ уплатилъ 225 тыс. р. Саратовъ уплатилъ въ 1900 г. 51,8 тыс. р., а въ 1903 г.— 105 тыс., за 3 года сборъ увеличился въ 2 раза. Нѣтъ

*) „Субсидіей" городское управленіе неправильно называетъ разницу между суммой земскаго сбора, полученнаго съ городскаго населенія и суммой, израсходованной земствомъ за то-же время на нужды города.

спора, вообще городскія имущества возвышались, вслѣдствіе быстраго роста городовъ, въ своей цѣнности и доходности скорѣе имуществъ уѣздныхъ, что давало земству формальное право къ увеличенію обложенія городовъ. Но вѣдь здѣсь идетъ рѣчъ не о формальной сторонѣ дѣла, оправдывающей фактическую, а по существу. Сущность же дѣла ярко подчеркиваетъ полную ненормальность такихъ явленій, когда города, наши грязные, неустроенные города, —оказывались какими по данниками уѣздовъ.

Чтобы сдѣлать города такими данниками, примѣнялись иногда удивительныя по простотѣ мѣры. Такъ, изъ доклада ярославскаго городскаго головы видно, что *стоимость имуществъ уѣзда* для взиманія земскаго сбора опредѣлялась земскимъ собраніемъ: въ первый годъ по открытіи земскихъ учрежденій—въ 8 милл. р., въ 1867 г.—6 милл., еще черезъ 12 лѣтъ уже въ $4^1/_3$ милл., въ 1890 г.—2874 тыс. р., а въ 1906 г.—3176 тыс. р., т. е. *за 40 лѣтъ уменьшилась въ $2^1/_2$ раза*, чего въ дѣйствительности, конечно, не могло быть. Напротивъ, цѣнность уѣздной недвижимости (земли, фабрикъ, заводовъ и т. п.) скорѣе увеличилась въ нѣсколько разъ. Подобная переоцѣнка, приводящая въ результатѣ къ переложенію платежныхъ тяготъ съ уѣзда на городъ, производилась многими земствами. И ваобще земскія оцѣнки страдали и страдаютъ недостатками, иногда даже курьезами. Напр., цѣнность десятины лѣса (строеваго и дровянаго одинаково) въ Вологодскомъ уѣздѣ принята въ 1 р. 20 к., въ нижегородскомъ отъ 50 к. до 5 р. 20 к. и т. п.

II.

Приведенныя данныя обрисовываютъ только одну сторону взаимныхъ отношеній городовъ и земствъ, вытекающую изъ дѣйствующихъ правовыхъ нормъ. Посмотримъ дальнѣйшія послѣдствія ихъ.

Уставъ о земскихъ повинностяхъ позволяетъ земству облагать въ свою пользу всѣ, за немногими исключеніями, находящіяся въ предѣлахъ уѣзда недвижимости, въ т. ч. и городскія. Общимъ основаніемъ размѣра обложенія служитъ цѣнность и доходность ихъ. Доходность собственно городскихъ имуществъ законъ позволяетъ исчислять до $6^0/_0$ стоимости, такъ что фактически нерѣдко взимается съ нихъ—$30^0/_0$ чистаго дохода; городское же общественное управленіе можетъ облагать городскія недвижимости оцѣночнымъ сборомъ лишь въ размѣрѣ не свыше $1^0/_0$ стоимости или $10^0/_0$ дохода. Такъ какъ и городское, и земское управленіе въ большинствѣ случаевъ пользуются однѣми и тѣми же оцѣнками, то въ результатѣ оказывалось вотъ что. Въ 1899 г.

съ городскихъ поселеній 31 земской губерніи*) опредѣлено земскаго сбора 3786000 р., городскаго же оцѣночнаго лишь 2668000 р., т. е. меньше почти на одну треть**). По отдѣльнымъ губерніямъ и городамъ эти цифры еще болѣе разительны. Слѣдовало за 1899 годъ съ городовъ:

	Земск. сбора.	Оцѣночнаго сбора.	Оцѣночнаго менѣе земск. на %%.
	Р У Б Л Е Й.		
Новгородской губерніи. . .	56.534	39.179	30%
Казанской губерніи . . .	153.805	90.390	41%
Г. Казани	125.908	75.032	40%
Саратовской губееніи. . .	177.436	84.960	52%
Г. Саратова.	90.801	43.637	51%
Нижняго Новгорода (1907 г.) .	165.000	102.000	39%
Г. Вологды (1907 г.). . . .	60.500	18.500	70%

Совсѣмъ иное дѣло въ неземскихъ губерніяхъ. Тамъ оцѣночный сборъ несравненно выше земскаго и города могутъ шире удовлетворить наростающія потребности. Беру неудачу изъ того же источника сѣверо-западныя губерніи (1899 г.).

	Земск. сбора съ городовъ:	Оцѣночнаго сбора.	Оцѣночный сборъ болѣе земскаго въ число разъ.
Лифляндская губернія. . .	65.600	745.796	11
Эстляндская „ . . .	15.655	62.705	4
Курляндская „ . . .	26.250	137.958	$5^1/_3$
Гродненская „ . . .	35.878	193.744	$5^1/_2$
Могилевская „ . . .	14.960	69.796	$4^1/_2$
Г. Вильно	26.280	140.756	5

Для большихъ и средней величины городовъ отрицательная сторона подчиненія земству не исчерпывается еще несеніемъ денежныхъ повинностей, не соотвѣтствующихъ тѣмъ благамъ, которыя даетъ земство городу, при матеріальномъ учетѣ ихъ. Тутъ есть другая сторона медали: подчиняясь земству, городское самоуправленіе *лишается возможности развить самый вѣрный источникъ своихъ доходовъ,* какова недвижимость. Поясню мысль примѣромъ. Городъ Вологда получаетъ (1907 г.) оцѣночнаго сбора со всѣхъ недвижимостей города—18500 р., а мѣстное уѣздное земство 60500 р. почти въ 3,2 раза больше. Тотъ и другое пользуются одной и той же оцѣнкой. Если бы городское управленіе, увеличивъ оцѣнку вдвое, намѣтило взять

*) Безъ Херсонской, Московской и С.-Петербургской, т. к. столицы, Кронштадтъ и Одесса выдѣлены изъ уѣздныхъ земствъ. „Сводъ свѣд. о казенн., земскихъ и общественн. сборахъ", изъ д-та окладныхъ сборовъ.

**) Т а м ъ-ж е.

въ свою пользу 37 тыс., то земство получило бы уже 131 тыс. Городскіе финансы не улучшились бы отъ 18 тыс. р., межъ тѣмъ лишній земскій налогъ въ $60^1/_2$ тыс. р. былъ бы слишкомъ чувствителенъ для городского населенія. *И въ такомъ положеніи стоятъ всѣ города.* Въ этой неурядицѣ, въ несовершенствѣ мѣстнаго обложенія и ненормальныхъ взаимоотношеніяхъ городовъ и земствъ, кроется одна изъ причинъ низкихъ городскихъ оцѣнокъ, на которыя такъ часто раздаются жалобы, здѣсь же и одна изъ причинъ неустроенности, финансовой запутанности, бѣдности нашихъ городовъ.

Извѣстно, что городскіе бюджеты питаются преимущественно пошлинами, сборами съ оброчныхъ статей, доходами отъ общественныхъ предпріятій и разными промысловыми налогами. Реальные налоги играютъ въ нихъ сравнительно ничтожную роль. Земство же, наоборотъ, главнымъ источникомъ обложенія имѣетъ недвижимость, т. е. питается реальными налогами, которые въ смыслѣ распредѣленія и взиманіе представляютъ больше удобствъ, чѣмъ разношерстные, мелкіе сборы и пошлины, поступающіе въ пользу городскихъ поселеній. Для послѣднихъ права обложенія недвижимости сообразно своимъ потребностямъ, т. е. по раскладкѣ, не предоставлено. Изъ нижеслѣдующей таблички видна роль налоговъ съ недвижимости въ городскихъ бюджетахъ*).

Города.	За 5 лѣтъ 1880—84 гг.** Весь город. доходъ. тыс. р.	Оцѣн. сборъ. тыс. р.	%	За 1907 годъ. Весь город. бюджетъ. тыс. р.	Оцѣн. сборъ. тыс. р.	%
Тула.	743	143	19,2	749	135	18,1
Царицынъ. . . .	673	29	4,3	732	105	14,3
Бѣлгородъ. . . .	344	31	9	204	7	3,4
Екатеринославъ. .	929	120	12,8	1237	205	16,6
Ярославль. . . .	870	27	3,1	552	115	20,9
Воронежъ. . . .	1589	229	14,4	693	77	11,1
Казань.	2176	224	10	976	87	8,9
Самара.	2247	36	16,3	1362	73	5,5
Пермь.	955	85	9	543	39	7,1
Вологда	430	46	11,7	269	18	6,8
Смоленскъ. . . .	460	51	11,1	340	47	13,8
Рыбинскъ. . . .	1127	48	4,2	332	25	7,7

*) Къ сожалѣнію, городскія бюджеты страдаютъ полной неразработанностью, напр., въ позднѣйшемъ изд. Центр. Стат. Ком. „Города Россіи въ 1904 г.“. Поэтому мнѣ приходится пользоваться данными, касающимися отдѣльныхъ городовъ, а не всѣхъ городскихъ поселеній земской Россіи, и при томъ за случайное время, а не за какія либо періоды, что было бы правильнѣе для выводовъ.

**) „Статист. времен.“, вып. 22, изъ Центр. Стат. Ком. 1887 г.— Остальныя цифры взяты изъ матеріаловъ, собранныхъ по настоящему вопросу Вологодской городской управой.

Я привелъ данныя, касающіяся большихъ, среднихъ и малыхъ губернскихъ и большихъ уѣздныхъ городовъ разныхъ районовъ земской Россіи. Трудно уловить въ нихъ какую-либо единую нить. Такъ, въ одномъ большомъ губернскомъ городѣ (Екатеринославль) значеніе обложенія недвижимости въ городскихъ доходахъ увеличилось, а въ другихъ (Казани, Тулѣ, Самарѣ) уменьшилось. Въ однихъ средней величины губернскихъ городахъ $\frac{3}{10}$% доходовъ отъ недвижимости упалъ (Воронежъ, Пермь), въ другихъ возросъ (Ярославль). Тоже и въ малыхъ губернскихъ городахъ (ср. Вологду и Смоленскъ), и въ уѣздныхъ (Царицынъ и Рыбинскъ+, Бѣлгородъ—).

Если же мы возьмемъ среднюю, то она для пятилѣтія 1880—84 гг. будетъ равняться 10,67%, а для 1907 г. 10,76% бюджета, хотя абсолютно увеличилась въ $4\frac{1}{3}$ раза, Получивъ такіе результаты, я взялъ еще рядъ городовъ**), относительно которыхъ у меня имѣлись цифровыя данныя, сдѣлалъ такой же подсчетъ, и вотъ что оказалось. Оцѣночный сборъ въ пятилѣтіе 1880—84 гг. составлялъ по нимъ, въ среднемъ, 7,47% доходовъ, а въ 1907 г. 10%, т. е. за 23-хъ лѣтній промежутокъ увеличился всего на одну треть. Если мы сравнимъ обѣ группы городовъ, то увидимъ, что къ первой принадлежатъ города съ болѣе развитой торгово-промышленной дѣятельностью, а ко второй тихіе, захолустные (кромѣ одного—двухъ). Этотъ выводъ необходимо помнить, какъ подтверждающій уже высказанное соображеніе о томъ, что только обложеніе недвижимости можетъ дать богатый источникъ для городскихъ доходовъ и что возможность широко пользоваться этимъ источникомъ для городовъ отрѣзана. Вообще же изъ приведенныхъ цифръ съ достаточнъй убѣдительностью явствуетъ, насколько въ городскихъ доходахъ ничтожна, въ общемъ, роль обложенія недвижимости Въ земскихъ бюджетахъ наблюдается не то. Въ земскихъ доходахъ обложеніе недвижимости составляло въ 1883 г., въ среднемъ, 72,7%**), а въ 1900 г.***) 70%, т. е. имѣло въ семь разъ большее значеніе, чѣмъ въ доходахъ городовъ.

Противники обособленія городовъ говорятъ обыкновенно, что большинство нашихъ, даже значительныхъ городовъ лишены экономической самостоятельности и находятся въ постоянномъ взаимодѣйствіи съ уѣздомъ и въ зависимости отъ него. На то, что уплачивая земству большіе налоги, города взамѣнъ того не получаютъ соотвѣтствующаго возмѣщенія, дѣлаются возра-

---

*) Симферополь, Пенза, Сумы, Псковъ, Владиміръ губ., Новгородъ, Керчь, Сызрань, Тирасполь, Бердянскъ, Елецъ, Калуга, Симбирскъ.

**) Стат. времен., дох. и расх. земст. по см. 1883 г.

***) Дох. и расх. зем. по смѣтѣ 1900 г., изд. Хоз. Деп. М. В. Д.

женія въ томъ смыслѣ, что города получаютъ отъ земства массу „невѣсомыхъ полезностей". Говорятъ, что устраивая подъѣздные пути къ городу, земство удешевляетъ стоимость подвозимыхъ крестьянами продуктовь и припасовъ; развивая народное образованіе и поднимая культурный и экономическій уровень населенія, земство увеличиваетъ потребленіе производимыхъ въ городахъ товаровъ и создаетъ лучшій контингентъ рабочихъ, служащихъ, прислуги; заботясь о народномъ здравіи, предохраняетъ города отъ эпидемій и т. д. Признавая за этими аргументами извѣстное значеніе, города весьма правильно перефразировываютъ ихъ въ свою пользу. Устраивая дороги отъ границы уѣзда во внутрь города, устраивая улицы, базары, рынки,— говорятъ города,—мы содѣйствуемъ доставкѣ и сбыту крестьянами продуктовъ своего хозяйства; имѣя большіе магазины разнаго рода, мы даемъ пріѣзжающимъ крестьянамъ возможность пріобрѣсти нужныя для нихъ товары дешевле чѣмъ у деревенскихъ кулаковъ; городъ даетъ излишку сельскаго населенія заработки, постоянную работу, службу; крестьяне везутъ свои продукты въ городъ не изъ милости, а нуждаясь въ сбытѣ ихъ. Городъ многое дѣлаетъ для уѣзда. Онъ оберегаетъ пришлое населеніе отъ заболѣваній, организуя санитарный надзоръ и доступную всѣмъ врачебную помощь. Въ силу скученности населенія городъ могъ бы служить очагомъ заразы, и тѣмъ постоянно наносить ущербъ уѣздному населенію, но онъ, какъ и земство, борется съ распространеніемъ эпидемій. Сплошъ и рядомъ населеніе уѣздовъ пользуется принадлежащими городамъ учебными заведеніями, богадѣльнями, библіотеками, лечебницами, ломбардами*) и т. д.

Зависимость города отъ уѣзда часто усматриваютъ въ томъ, что городъ не можетъ обойтись безъ уѣзда, такъ какъ не производитъ самъ продуктовъ первой необходимости, т. е. продук-

---

*) По свѣдѣніямъ Вологодской Городской Управы, за 3-лѣтній періодъ (1904—1906 гг.) выдано городскимъ ломбардомъ.

	Город. жит.	Уѣздн. жит.
ссудъ.	28420 р.	44236 р.
на сумму	157648 р.	221586 р.

Въ запискѣ Саратовской городской управы о выдѣленіи города изъ земства между прочимъ читаемъ: „Помимо ста тыс. р., которыя получаются (съ города) въ видѣ чистаго дохода, городъ расходуетъ значительныя суммы на потребности сельскаго населенія Саратовскаго уѣзда. Зимою и въ особенности весной происходитъ наплывъ окрестнаго населенія въ городъ. Пришедшіе на заработокъ крестьяне, не находя работы, переполняютъ ночлежныя дома, больницы, даютъ матеріалъ для эпидемій и *вовлекаютъ городъ въ крупные расходы по устройству ночлежныхъ домовъ, столовыхъ, больницъ и т. д.* По свѣдѣніямъ 1902 г., число лежавшихъ въ больницѣ крестьянъ составляло 30%. И всѣ эти расходы ложатся бременемъ исключительно на городское управленіе. Уѣздное земство не принимаетъ въ нихъ никакого участія". Подобныхъ фактовъ можно было бы привести множество, но вѣдь они слишкомъ общеизвѣстны, чтобъ долго останавливаться на нихъ.

товъ сельскаго хозяйства. Это вѣрно, но вѣдь и городъ снабжаетъ уѣздъ такими продуктами, которыхъ тотъ самъ не производитъ и безъ которыхъ обойтись не можетъ. Слѣдовательно, зависимости въ строгомъ смыслѣ здѣсь нѣтъ, а имѣется на лицо лишь обычный экономическій законъ товарнаго обмѣна. Это не зависимость города отъ уѣзда, а взаимодѣйствіе, которое не только до мельчайшихъ подробностей, даже приблизительно не можетъ быть учтено, насколько оно дѣятельно, непрерывно, всеобъемляюще. Рѣшить, кто въ этомъ случаѣ передъ кѣмъ больше обязывается, невозможно, Поэтому то „невѣсомыя полезности", на которыя такъ напираютъ противники самостоятельности городовъ, не могутъ служить рѣшающимъ моментомъ въ данномъ вопросѣ.

Говорятъ, многіе города не только по хозяйственному укладу,—даже по своимъ потребностямъ мало чѣмъ отличаются отъ уѣзда и потому якобы нѣтъ основаніи къ выдѣленію городовъ изъ земствъ. Существованія такихъ городовъ отрицать не приходится, но вѣдь не они имѣются въ виду, когда идетъ рѣчь о земской самостоятельности городовъ. Если же вы возьмете болѣе значительное городское поселеніе, то не станете отрицать, что городская жизнь всегда сложнѣе и разнохарактернѣе сельской и потому всегда выдвигаетъ специфическія потребности, ставитъ задачи, совершенно чуждыя жизни сельской. Поставьте первое условіе городской жизни—скученность населенія—въ связь съ развитой торгово-промышленной и быстро-текущей дѣловой жизнью, имѣйте въ виду преобладаніе промышленной дѣятельности надъ земледѣльческой,—и сколько задачъ и нуждъ, невѣдомыхъ деревнѣ, встанетъ передъ вами? Водоснабженіе, канализація, конка или трамвай, мостовыя, освѣщеніе, благоустройство, бойни, театръ, телефоны, полиція, разнообразныя предпріятія, обезпеченіе рабочихъ и служащихъ на предпріятіяхъ и много другое, безъ чего обходится и долго еще будетъ обходиться деревня, но безъ чего ни одинъ болѣе значительный городъ обойтись, въ сущности, не можетъ. Правда, въ нѣкоторыхъ пріобрѣтеніяхъ культуры (напр., телефонъ, театръ и проч.), нуждается и деревня, но нельзя упускать изъ виду того, что здѣсь нужда во всемъ этомъ или менѣе остра или не имѣетъ того всеобщаго характера, какъ въ большихъ городахъ, не говоря уже о томъ, что въ уѣздѣ всѣ эти блага практически труднѣе достижимы.

Преобладающее занятіе жителей большихъ городовъ, какъ извѣстно торгово-промышленная дѣятельность и служба, тогда какъ уѣзднаго населенія—земледѣліе и связанные съ землей промыслы. Въ большихъ городахъ можно наблюдать лишь высшія формы земледѣльческаго хозяйства, какъ напримѣръ огородни-

чество и садоводство, при чемъ они имѣютъ характеръ чисто промышленный. Воздѣлываніе же хлѣбныхъ злаковъ въ болѣе значительныхъ городахъ невозможно не только для собственнаго потребленія, а и для сбыта ввиду ограниченности городского землевладѣнія и высоты арендныхъ цѣнъ и заработной платы.

Очевидно, что какъ въ хозяйственномъ строѣ, такъ и въ ближайшихъ потребностяхъ большого города и уѣзда мало общаго. Пока крестьянинъ ходитъ въ лаптяхъ и съ пустымъ желудкомъ, пока нѣтъ всеобщаго обученія, трудно говорить о мощеньи деревенскихъ улицъ. Но замощенье окраинныхъ улицъ городовъ должно составлять одну изъ главнѣйшихъ задачъ каждаго муниципалитета, ибо на окраинахъ ютится неимущій и малоимущій людъ.

Трудно говорить объ освѣщеніи деревенскихъ улицъ, хотя бы керосиномъ, если въ избахъ зачастую горитъ лучина, не говоря уже о цѣлесообразности освѣщенія улицы какой нибудь Неѣловки. Иное дѣло въ городахъ, гдѣ темнота, непролазная грязь окраинныхъ улицъ дорого обходится неимущему люду...

Итакъ не желаніе сбросить лишніе налоги и не эгоистическіе разсчеты повелительно диктуютъ городамъ стремится къ обособленію отъ земствъ, а связывающая города въ удовлетвореніи своихъ нуждъ зависимость отъ нихъ. Право городовъ на такую самостоятельность, какая принадлежитъ уѣздному земству въ смыслѣ самообложенія и компетенціи, не можетъ быть оспариваемо, разъ городская община беретъ на себя и дѣйствительно можетъ выполнять порученія, возложенныя государствомъ на земскія общины. Тѣмъ болѣе это право не можетъ оспариваться тѣми, кто стоитъ на точкѣ зрѣнія общественной теоріи самоуправленія. А отъ сторонниковъ этой теоріи—какъ то ни странно—чаще всего услышите вы возраженія противъ земской самостоятельности большихъ городовъ. Люди болѣе искренніе, признавая необходимость устраненія существующихъ аномалій, хотѣли бы ввести коррективъ—въ видѣ усиленія представительства городовъ въ земствѣ. Увы! этотъ палліативъ ничуть не упорядочитъ взаимныхъ отношеній городовъ и земствъ. Возьмемъ конкретные примѣры для провѣрки этого мнѣнія. Недвижимыя имущества г. Ярославля для обложенія земскимъ сборомъ оцѣнены были въ 1906 г. въ 9 милл. р., земли Ярославскаго уѣзда въ 3,1 милл. и промышленныя заведенія уѣзда въ 4,3 милл.; первая и третья категоріи имуществъ теперь представлены 6 гласными, а вторая—26. Но если бы по новому положенію, основанному на имущ. цензѣ, вторая и третья группы избирали гласныхъ вмѣстѣ, а не первая и третья, какъ теперь, и то представителей уѣзднаго населенія оказалось бы на нѣсколько

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

человѣкъ меньше, чѣмъ представителей города. Не значитъ ли это, что въ скоромъ времени, на практикѣ, городъ и уѣздъ въ отношеніи платежа земскаго сбора помѣнялись бы ролями, ибо горожане не преминули бы сбросить возможную часть сбора съ города на уѣздъ? Возьмемъ теперь обратный примѣръ. Имущества г. Вологды приняты были для обложенія въ 1906 г. въ 1,8 милл. р., Вологодскаго уѣзда 5,6 милл. р. Это значитъ, что представителей города въ земствѣ должно быть около $^1/_3$; всегда будучи въ меньшинствѣ, они существеннаго для города ничего конечно не сдѣлаютъ, а будутъ лишь поддерживать антагонизмъ между тѣмъ и другимъ.

Но если бы въ основу земскаго представительства было положено и не имущественное начало, а, напр., численность населенія,—отмѣченныя сейчасъ аномаліи также оказались бы неизбѣжны. Въ городахъ, имѣющихъ населенія больше своего уѣзда, произошло бы тоже, что въ городахъ, оцѣненныхъ дороже уѣзда—и наоборотъ. Нѣкоторые возлагаютъ надежды, наконецъ, на демократизацію самоуправленія, полагая, что она дастъ такія силы, средства и способы, которые устранятъ всякія ненормальности, всякія тренія. Не говоря уже о томъ, какъ мы далеки сейчасъ отъ всякихъ демократизацій, нельзя не высказать сомнѣнія въ томъ, чтобы она могла улучшить дѣло при сохраненіи существующихъ нынѣ взаимныхъ отношеній городовъ и земствъ. Сама по себѣ демократизація еще не рѣшаетъ разсматриваемаго вопроса, разъ сохранено будетъ право обложенія земствами болѣе значительныхъ городовъ и разъ право самообложенія у городского управленія будетъ уже чѣмъ у земства. Нѣтъ, привлекая широкія массы населенія къ мѣстнымъ дѣламъ, надо предоставить имъ больше самостоятъльности, заранѣе устранивъ возможность, помимо административной, и такой опеки городовъ, какая обнаружена долголѣтнимъ опытомъ, достаточно полно очерченной здѣсь.

III.

Допустимъ, что принципіально вопросъ о самостоятельности городскихъ общинъ рѣшается въ утвердительномъ смыслѣ. Теперь интересно остановиться на томъ, какъ практически осуществить ее ввиду того значенія, какое имѣютъ города въ земскихъ бюджетахъ, и какой критерій долженъ служить для предоставленія городскому поселенію права на самостоятельное отъ земства существованіе? Численность ли населенія, сумма ли земскаго сбора, цѣнность ли городскихъ имуществъ, воля ли городскаго общества, или какой либо иной?

Наши матеріалы показываютъ, что иногда городъ сравнительно населенный можетъ не чувствовать тяготы земскаго обложенія*), хотя чаще бываетъ наоборотъ**). Можетъ уплачивать сравнительно небольшую сумму земскаго сбора, но все же быть связаннымъ в) взиманіи оцѣночнаго. Городскія недвижимости могутъ представлять большую цѣнность и быть низко оцѣнены, но высоко обложены и наоборотъ***). Воля городскаго общества, берущаго на себя отвѣтственность за правильное несеніе возложенныхъ на мѣстное самоуправленіе государственныхъ повинностей и функцій государственнаго управленія могла бы оказаться слабымъ и шаткимъ критеріемъ, не всегда находящимъ опору въ мѣстныхъ хозяйственныхъ условіяхъ и т. д.

Особая земская подкомиссія внѣпартійной московской комиссіи, вырабатывавшей проектъ новаго городового положенія, признала, что „единственнымъ твердымъ критеріемъ здѣсь можетъ служить цифра народонаселенія города". Наличность 25000 жителей должна давать городу право на самостоятельное, независимое отъ земства положеніе****). Сюда подошли бы, по подсчету подкомиссіи, почти всѣ губернскіе города и значительнѣйшіе изъ уѣздныхъ. За основаніе такого исчисленія принята была пропорція представительства населенія въ земскихъ учрежденіяхъ: одного уѣзднаго гласнаго на 2500 жителей и одного губернскаго на 25000.

Разсматривая интересующій насъ вопросъ въ своемъ журналѣ „Самоуправленіе", извѣстный знатокъ городскаго хозяйства г. Щепкинъ высказывается, однако, что „вмѣстѣ съ количествомъ населенія должна быть принята во вниманіе и къ руководству также имущественная, хозяйственная самостоятельность городовъ". Замѣчаніе это, въ основѣ своей, совершенно правильно. Въ Россіи имѣется много городовъ съ населеніемъ свыше 25 тыс., экономическая жизнь которыхъ развита слабо и которые не могутъ, поэтому, претендовать на самостоятельность. Право на нее должно вытекать не изъ численности населенія только, но и изъ совокупности опредѣленныхъ хозяйственныхъ условій. Какъ же именно?

Какъ извѣстно, жалобы городскихъ управленій на земство возникаютъ съ того времени, какъ взимаемый съ городовъ земскій сборъ начинаетъ превышать сумму затратъ земства на общеземскія потребности въ городскомъ поселеніи и на городскія

*) Тамбовъ, по переписки 1897 г. 48 тыс. жит., зем. сбора 1899 г. 6700 р.
**) Вологда, „ „ „ „ 27 „ „ „ „ 1899 „ 23351 „
***) Напр., на 1907 г. имущества Вологды оцѣнены около 2000000 р., земскаго сбора назначено 60500 р.; имущ. Пскова оцѣнены около $2^1/_2$ милл. р., а земскаго сбора назначено 35000 р.
****) Самоуправленіе № 8.

нужды. И это естественно. Разъ наступаетъ такой моментъ,— значитъ, городъ перестаетъ нуждаться въ нянькѣ—земствѣ, значитъ, онъ обнаруживаетъ относительную экономическую мощь и можетъ самостоятельно отправлять тѣ функціи общегосударственнаго управленія и тѣ повинности, какія возложены на земскую общину государствомъ. Этотъ моментъ зрѣлости, казалось бы, и могъ служить однимъ изъ условій, указывающихъ на необходимость самостоятельности для данной городской общины, но... точный учетъ затратъ земства на городскія и земскія въ предѣлахъ города нужды не всегда окажется возможнымъ. При томъ цѣлесообразность этого условія подлежитъ большому сомнѣнію, ибо по усмотрѣнію земскихъ собраній такія затраты могутъ увеличиваться и уменьшаться, т. е. все будетъ зависѣть отъ извѣстной тактики. Нѣтъ ли какого либо иного, общаго многимъ городамъ признака ихъ хозяйственной зрѣлости?

Подкомиссія, о которой мы упоминали, между прочимъ говоритъ, что если критеріемъ самостоятельности городовъ взять цифру населенія (въ 25000 жит.), то къ ней подойдутъ почти всѣ губернскіе и болѣе значительные уѣздные города. Это заключеніе весьма существенно. Какъ ни „неблагоустроенны", въ общемъ, наши губернскіе города, все же надо признать, что худшіе изъ нихъ являютъ собой *минимумъ городской благоустроенности*, понимаемой въ смыслѣ болѣе или менѣе широкаго для даннаго города удовлетворенія потребностей мѣстнаго населенія и выполненія обязательныхъ повинностей. Затѣмъ, при всемъ разнообразіи въ хозяйственныхъ условіяхъ губернскихъ городовъ, нужды и потребности ихъ, въ общемъ, одинаковы, но слишкомъ мало общаго имѣютъ со своимъ уѣздомъ.

Мѣриломъ хозяйственной мощности городовъ и земствъ, съ нѣкоторыми оговорками и до извѣстной степени, могутъ служитъ мѣстные бюджеты. Сравнивая бюджеты губернскихъ городовъ и ихъ уѣздныхъ земствъ за 1900 г.*), мы видимъ, что кромѣ Вятки, Твери и Новгорода, первые вездѣ больше вторыхъ, часто въ нѣсколько разъ. Тоже и во многихъ земствахъ уѣздныхъ городовъ. Средній бюджетъ для 22 земствъ губернскихъ городовъ 1900 г. равнялся 156 р. Если однимъ изъ условій, дающимъ городу право на самостоятельность, признать необходимость такого бюджета, то по даннымъ 1904 и 1907 гг. оказывается, что изъ губернскихъ городовъ земской Россіи лишь одинъ Петрозаводскъ не отвѣчаетъ этому условію (имѣя при томъ всего 15 тыс. жителей). Нѣчто общее между губернскими городами наблюдается и въ опредѣленіи съ нихъ зем-

*) Ежегодникъ м—ва финансовъ, вып. 1902 г.

скаго сбора. Такъ, въ 1899 г. изъ 34 губернскихъ городовъ земской Россіи 11 уплачивали земскаго сбора отъ 20 до 30 тыс. р. въ годъ и только 4 города меньше 20 тыс., а въ 1907 г. лишь одинъ Новгородъ меньше 30 тыс. р., остальные же всѣ больше этой суммы.

Если бы мы попытались, наконецъ, опредѣлить степень имущественной и хозяйственной самостоятельности и обезпеченности городовъ по суммѣ доходовъ на одного жителя, въ предположеніи, что здѣсь то и скажется напряженность ихъ, то это очень мало помогло бы нашей задачѣ. Большаго различія въ этомъ отношеніи, за малыми исключеніями, между городами не наблюдается и при томъ различіе, оказывается, не всегда говоритъ о степени экономическаго развитія того или иного города. Напр., въ Черниговѣ, городѣ сравнительно тихомъ, поступило доходовъ на одного жителя въ 1904 г. 9 р. 40 к., а въ Казани 7. 50 к., далѣе въ Вольскѣ 10 р. 60 к. а въ Саратовѣ 8 р. 90 к.; Маріуполѣ 8 р. 60 к. а Екатеринославѣ 6 р. 10 к.; Рыбинскѣ 9 р. 60 к. а Ярославлѣ 6 р. 60 к.; Курскѣ 4 р. 30 к. а Бѣлгородѣ 7 р.*)

При бѣгломъ анализѣ хозяйственныхъ условій городовъ можно намѣтить два условія, которымъ должны отвѣчать города, претендующіе на земскую самостоятельность. Во первыхъ, городъ долженъ имѣть населенія не менѣе того числа, отъ какого полагается одинъ губернскій земскій гласный. Цифра 25 тыс. будетъ въ этомъ случаѣ вполнѣ цѣлесообразной; во вторыхъ, городской бюджетъ долженъ достигнуть размѣра, обезпечивающаго нормальное самостоятельное существованіе городской общины, т. е. приблизительно годового бюджета мѣстнаго уѣзднаго земства.

На основаніи соотвѣтствія совокупности сказанныхъ условій, имѣли бы право на обособленіе всѣ губернскіе города земской Россіи (кромѣ Петрозаводска) и слѣдующіе уѣздные (или входящіе въ составъ градоначальствъ): Бѣлгородъ, Вольскъ, Елизаветградъ, Екатеринбургъ, Елецъ, Иваново-Вознесенскъ, Кременчугъ, Керчь, Козловъ, Луганскъ, Маріуполь, Николаевъ, Рыбинскъ, Сумы, Сызрань, Тирасполь, Севастополь, Феодосія, Царицынъ, а всего, кромѣ столицъ, Одессы и Кронштадта, уже пользующихся самостоятельностью, 31 губернскій городъ и 19 уѣздныхъ. Остальные города съ населеніемъ болѣе 25 тыс. чел. не удовлетворяютъ,—по даннымъ 1899 и 1904 гг.,—принятымъ нами условіямъ.

---

*) „Города Россіи въ 1904 г.", изд. Центр. стат. Ком. С.-П.-Б, 1906 г.

Вопросъ о томъ, въ какихъ отношеніяхъ должны стоять самостоятельные города къ губернскимъ земствамъ, въ городскихъ ходатайствахъ рѣшался такъ: независимые отъ уѣздныхъ земствъ города должны входить въ составъ губернскихъ земствъ на тѣхъ же основаніяхъ, какъ всѣ уѣздные земства. Возможно, впрочемъ, что нѣкоторые большіе города поставятъ вопросъ нѣсколько шире, ибо еще въ комиссіи по разсмотрѣнію проекта городового положенія 1870 г. московскій городской голова князь Черкасскій заявилъ о „неудобствѣ" положенія столицъ въ качествѣ уѣздныхъ учрежденій въ составѣ губернскаго земства. „Обѣ столицы—говорилъ князь—по размѣрамъ своего населенія равняются нѣкоторымъ губерніямъ, населеніе ихъ при томъ въ высшей степени разнообразное, хозяйство чрезвычайно сложное; сумма денежныхъ оборотовъ въ нѣсколько разъ превышаетъ сумму оборотовъ губернскаго земства". Поэтому князь Черкасскій предлагалъ „обѣ столицы изъять изъ состава губернскаго земства и вѣдѣнія мѣстныхъ губернскихъ земскихъ собраній, образовавъ изъ нихъ самостоятельныя единицы въ ряду губернскихъ земскихъ учрежденій"*).

Позднѣе подобный же вопросъ былъ выдвинутъ въ Одессѣ, сначала по иниціативѣ самой Думы (1898 г.), потомъ городскимъ головой Крыжановскимъ (1905 г.). Я не буду разсматривать его здѣсь, ибо это вышло бы за предѣлы моей задачи. Я остановился на немъ лишь для того, чтобъ подчеркнуть, что ходъ развитія городовъ готовитъ въ будущемъ новыя формы взаимныхъ отношеній между городами и земствами, чѣмъ о какихъ идетъ рѣчь теперь... Большинство же городовъ удовлетворится, несомнѣнно, положеніемъ составной части губернскаго земства. Въ качествѣ таковой, обособившіеся города будутъ находиться въ постоянной связи со всей данной мѣстностью,—губерніей. Общія для послѣдней задачи, мѣропріятія и повинности могутъ намѣчаться и проводиться вполнѣ обстоятельно и планомѣрно и съ большей пользой чѣмъ теперь, когда города, при всей зависимости отъ земствъ, какъ то оторваны отъ нихъ. Разъ городамъ обезпечено будетъ соотвѣтственное ихъ значенію представительство въ губернскихъ земскихъ собраніяхъ, связь деревни и города окажется болѣе прочной, чѣмъ теперь, когда между городскими и земскими учрежденіями нѣтъ живой связи, а существуетъ лишь рознь и антогонизмъ,—продуктъ несправедливости существующихъ между ними взаимоотношеній.

Самостоятельность болѣе значительнымъ городамъ не можетъ быть не дана. Какъ человѣкъ безъ воздуха, они не

*) Матер., до нов. устр. городов. относ. т. III, ст. 362 и 364.

могутъ жить безъ нея. Нельзя не сознавать, конечно, что разрѣшеніе сего вопроса затруднено борьбой классовъ, интересы которыхъ такъ рѣзко въ немъ расходятся. Землевладѣльческому классу и крестьянамъ выдѣленіе городовъ невыгодно, ибо оно повлечетъ исключеніе городовъ изъ числа крупныхъ податныхъ земскихъ единицъ. Но выдѣленіе выгодно для городскаго населенія, обнимающаго собой торгово-промышленный и домовладѣльческій классъ, рабочихъ, интеллигенцію, выгодно и въ чисто матеріальномъ смыслѣ, и съ общественной точки зрѣнія. Выгодно потому, что при выдѣленіи въ городскую кассу поступятъ крупныя суммы, взимаемыя теперь съ горожанъ въ качествѣ земскаго сбора, и города способны окажутся къ широкой культурной работѣ, къ удовлетворенію широкихъ потребностей населенія, на что теперь они не имѣютъ средствъ. Замѣтьте, насколько любопытно въ данномъ дѣлѣ сталкиваются интересы города и деревни. Борьба должна вестись между двумя сторонами, каждая изъ которыхъ состоитъ изъ двухъ группъ съ противоположными интересами: землевладѣльцы и земледѣльцы— съ одной стороны, промышленники, домовладѣльцы, квартиронаниматели и трудящіеся— съ другой. Въ разрѣшеніи другихъ задачъ государственной жизни обѣимъ группамъ приходится выступать въ совершенно иномъ сочетаніи.

Городскія самоуправленія должны проявить всю силу вліянія, употребить всѣ допустимые способы для того, чтобы достигнуть столь настоятельной реформы, какъ обособленіе отъ уѣздныхъ земствъ. Безъ такого измѣненія взаимныхъ отношеній городовъ и земствъ, города, выражаясь словами князя Черкасскаго, „осуждены будутъ терпѣть постоянный недостатокъ въ средствахъ... и на долгое время оставаться въ настоящемъ положеніи неустройства“. А вѣдь пора бы имъ не только стать внѣшне устроенными, но и создать нормальныя условія существованія всѣхъ слоевъ городскаго населенія.

Приложеніе 1.

Въ законоположеніяхъ, опредѣляющихъ въ настоящее время кругъ вѣдомства и предѣлы власти городскихъ управленій и земскихъ учрежденій, желательно было-бы сдѣлать слѣдующія измѣненія.

Какого именно.	Текстъ дѣйствующаго закона.	Желательное изложеніе.
Положеніе о земскихъ учрежд. 1892 г. ст. 7.	Въ городахъ: С.-Петербургѣ, Москвѣ, Одессѣ и Кронштадтѣ завѣдываніе земскими дѣлами, до сихъ городовъ относящимися, *возлагается на общественное ихъ управленіе*, при чемъ городскія думы пользуются правами и несутъ обязанности уѣздныхъ земскихъ собраній, а городскія управы уѣздныхъ земскихъ управъ. Уѣзды С.-Петербургскій, Московскій, Одесскій и Кронштадтскій имѣютъ особыя отъ сихъ городовъ земскія собранія и управы.	Въ столицахъ, губернскихъ городахъ губерній, въ коихъ введены земскія учрежденія по положенію 1892 г. кромѣ Петрозаводска, а также въ тѣхъ уѣздныхъ и входящихъ въ составъ градоначальствъ городахъ этихъ губерній, населеніе коихъ достигаетъ 25 тыс. челов., а смѣта городскихъ доходовъ—таковой же смѣты уѣзднаго земства, завѣдываніе земскими дѣлами, до сихъ городовъ относящимися, *возлагается на общественное ихъ управленіе*, при чемъ городскія думы пользуются правами и несутъ обязанности уѣздныхъ земскихъ собраній, а городскія управы—уѣздныхъ земскихъ управъ. Уѣзды такихъ городовъ, не входящихъ въ составъ земствъ, имѣютъ особыя отъ сихъ городовъ земскія собранія и управы. *Примѣчаніе:* Правила о порядкѣ выдѣленія изъ земствъ городовъ, ствѣчающихъ условіямъ, указаннымъ въ сей статьѣ (7), при семъ приложены.
Полож. о земскихъ	Уѣздное земское собраніе составляется...	Уѣздное земское собраніе составляется... *Въ городахъ*,

Учрежденіи ст. 14.	*Въ городахъ* С.-Петербургѣ, Москвѣ, Одессѣ и Кронштадтѣ губернскіе гласные отъ сихъ городовъ избираются мѣстными городскими думами изъ числа ихъ гласныхъ.	выдѣленныхъ изъ мѣстныхъ уѣздныхъ земствъ въ самостоятельныя земскія единицы (ст. 7 полож. о зем. учр.), губернскіе гласные отъ сихъ городовъ избираются мѣстными городскими думами изъ числа ихъ гласныхъ.
Уставъ о зем. повинностяхъ ст. 13, примѣчаніе. (По прод.).	Въ городахъ С.-Петербургѣ, Москвѣ, Одессѣ и Кронштадтѣ завѣдываніе земскими дѣлами, до сихъ городовъ относящимися, возлагается на общественное ихъ управленіе (пол. о зем. учр. ст. 7).	Въ городахъ, выдѣленныхъ изъ состава мѣстныхъ уѣздныхъ земствъ (ст. 7 пол. о зем. учр.), завѣдываніе земскими дѣлами, до сихъ городовъ относящимися возлагается на общественныя ихъ управленія (ст. 7 пол. о зем. учр.).
Уставъ о земскихъ повинност. ст. 39.	Въ пособіе земству *на устройство* и содержаніе помѣщеній для подвергаемыхъ аресту по приговорамъ мировыхъ или городскихъ судей и земскихъ участковыхъ начальниковъ поступаютъ суммы, указанныя въ ст. 13 уст. о содерж. подъ стражею.	Въ пособіе земству и городамъ, на кои распространяется дѣйствіе ст. 7 пол. о зем. учр., *на устройство* и т. д. При этомъ въ распоряженіе земствъ поступаютъ штрафы, наложенныя за закононарушенія, совершенныя въ предѣлахъ уѣзда, а городовъ — въ предѣлахъ городскихъ поселеній.
Городовое положеніе ст. 127.	Въ пользу городского поселенія устанавливаются слѣд. сборы: 1) оцѣночный съ недвижимыхъ имуществъ; 2) съ промысловыхъ свидѣтельствъ; 3) съ заведеній трактирнаго промысла и т. д.	Т о ж е. *Примѣчаніе*: Въ городахъ, выдѣленныхъ въ самостоятельныя земскія единицы (ст. 7 пол. о зем. учр.), оцѣночный сборъ съ недвижимыхъ имуществъ не взимается, а устанавливается съ нихъ земскій сборъ согл. ст. 37 и слѣд. уст. о зем. повин., сборъ же съ документовъ на право торговли и промысл. опред. согл. ст. 132 город. полож. (по пр. 1906 г.).

Сводъ учрежд. и уставовъ о содержащ. подъ страж. ст. 8.	Помѣщенія для подвергаемыхъ аресту, по приговору мировыхъ или городскихъ судей и земскихъ участковыхъ начальниковъ, устраиваются и содержатся земствомъ. Въ мѣстностяхъ гдѣ *не введено въ дѣйствіе положеніе о земскихъ учрежд.* и т. д.	Помѣщеніе для подвергаемыхъ аресту, по приговорамъ мировыхъ или городскихъ судей и земскихъ участковыхъ начальниковъ, устраиваются и содержатся земствомъ, кромѣ городовъ, на кои распространено дѣйствіе ст. 7 полож. о зем. учр., гдѣ обязанность эта лежитъ на общественныхъ управленія сихъ городовъ. Въ мѣстностяхъ, гдѣ *не введено въ дѣйствіе положеніе* и т. д.
Уставъ ученыхъ учрежденій учебныхъ заведеній (по прод. 1906 г.) ст. 3487.	*Примѣчаніе:* Для завѣдыванія начальными народными училищами въ городахъ С.-Петербургѣ, Москѣ, Одессѣ, Харьковѣ, Казани, Самарѣ, Саратовѣ, Екатеринославѣ, Н.-Новгородѣ и Кронштадтѣ, *въ сихъ городахъ учреждены* училищные совѣты, на правахъ уѣздныхъ и т. д.	*Примѣчаніе:* Для завѣдыванія начальными народными училищами въ городахъ, на кои распространено дѣйствіе ст. 7 пол. о зем. учр., *въ сихъ городахъ учреждаются* и т. д.
Уставъ объ общественномъ призрѣніи. Ст. 3.	Завѣдываеніе общественнымъ призрѣніемъ въ губерніяхъ и уѣздахъ поручается состоящимъ въ нихъ земскимъ учрежденіемъ, а въ мѣстностяхъ, гдѣ сіи учрежденія не открыты, — приказамъ общественнаго призрѣнія или замѣняющимъ оные установленіямъ.	Завѣдываніе общественнымъ призрѣніемъ поручается: а) въ губерніяхъ и уѣздахъ, гдѣ введено полож. о зем. учреж., симъ учреж.; б) въ городахъ, на кои распространено дѣйствіе ст. 7 полож. о зем. учрежденіяхъ — общественнымъ управленіямъ сихъ городовъ; в) въ въ мѣстностяхъ, гдѣ земскія учрежд. не открыты — приказамъ общест. призр. или замѣняющимъ ихъ установленіямъ.

Уставъ путей сообщенія ст. 719.

Устройство и содержаніе по губерніямъ всѣхъ грунтовыхъ, почтовыхъ, торговыхъ и военныхъ дорогъ, а также мостовъ, трубъ, плотинъ, гатей, переправъ и перевозовъ относится къ обязанностямъ *губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій*. Въ губерніяхъ, гдѣ положеніе о земскихъ учрежденіяхъ *не введено* и т. д.

Устройство и т. д. до *губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій*. Въ тѣхъ городахъ и въ предѣлахъ отведенныхъ имъ земель, на кои распространено дѣйствіе ст. 7 полож. о зем. учр., сказанныя обязанности возлагаются на мѣстныя городскія общественныя управленія въ томъ же объемѣ, какъ на уѣздныя земства. Въ губерніяхъ, гдѣ положеніе о земскихъ учрежденіяхъ *не введено* и т. д.

Приложеніе II.

Свѣдѣніе о размѣрахъ земскаго и оцѣночнаго сбора съ городскихъ имуществъ въ 1907 г.

Названіе городовъ.	Сумма взимаемаго сбора.		Земск. сборъ больше (+) или меньше (—) оцѣнён.	Всего доходовъ по городской смѣтѣ.	Населеніе города по перепи. 1897 г. + приростъ 1,5% въ годъ въ тыс.
	Земскаго.	Городскаго.			
Бердянскъ . . .	22961	15997	+	258414	31
Бѣлгородъ. . . .	30010	7018	+	204117	61
Вологда.	60500	18500	+	245	31
Вятка	41309	24000	+	276244	28,5
Воронежъ. . . .	106977	77315	+	693043	97
Егорьевскъ. . . .	84478	35335	+	155012	22
Екатеринославъ. .	313661	205361	+	1237341	140
Елецъ	37581	34511	+	238838	40
Керчь	38291	31427	+	343900	37
Кострома	55369	74489	—	339664	48
Кременчугъ . . .	125834	32208	+	611702	68
Луганскъ	64564	41785	+	163340	24
Маріуполь. . . .	83278	35570	+	267063	36
Николаевъ. . . .	148573	68599	+	898061	106
Н.-Новгородъ. . .	269469	105000	+	1137645	110
Новгородъ. . . .	24307	19705	+	153104	30
Орелъ	48347	67190	+	449284	80
Полтава.	137430	40357	+	659415	57
Пермь	98611	39491	+	543000	52
Псковъ.	37333	26216	+	160504	35
Пенза	39230	41748	+	465927	71
Рязань.	36503	46345	—	412728	48
Рыбинскъ. . . .	73062	25942	—	332714	29
Смоленскъ. . . .	93303	46905	+	340838	54
Симбирскъ. . . .	37724	19518	+	362691	50
Симферополь . . .	40128	29503	+	374979	55
Самара.	119457	73413	+	1362006	106
Тула.	100315	135000	+	749600	127
Тирасполь. . . .	27055	3187	+	193035	32
Уфа.	44224	39510	+	598232	57,5
Херсонъ.	59875	30500	+	490339	$79^1/_2$
Царицынъ. . . .	78830	105000	—	732104	64
Черниговъ. . . .	30313	23500	+	297905	31
Ярославль. . . .	52594	115827	—	552755	81
Ѳеодосія	16702	17501	—	287109	31

Изъ остальныхъ губернскихъ городовъ земской Россіи свѣдѣнія были получены не полные, а потому и не помѣщаются здѣсь.

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА